
REVISTA DE DERECHO UNED, NÚM. 17, 2015

APROXIMACIÓN JURÍDICA A LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LAS RELACIONES CON NACIONES UNIDAS

LEGAL APPROXIMATION TO THE EUROPEAN UNION
RELATIONS WITH THE INTERNATIONAL ORGANISATIONS
WITH EMPHASIS TO THE RELATIONS WITH THE UNITED
NATIONS

EVA JANDOVÁ

Doctoranda del Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad
de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Resumen: La Unión Europea en su política exterior desarrolla relaciones con otras organizaciones internacionales y en este ámbito tiene una posición innovadora, por ejemplo, la Unión, es decir, en aquel momento la Comunidad Económica Europea, fue la primera entidad no estatal que recibió el estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El motivo de esta actuación es dar cumplimiento a las competencias que le han sido atribuidas por los Estados miembros y para alcanzar sus fines. En este artículo me centraré sobre todo en las relaciones con Naciones Unidas donde la Unión goza de diversos estatutos. Mi objetivo es exponer la base jurídica en la cual la Unión se apoya para poder establecer estas relaciones, desarrollarlas y, trazar algunos límites y obstáculos a los cuales tiene que enfrentarse.

Palabras clave: Unión Europea, Naciones Unidas, organizaciones internacionales, competencias, *ius communicandi*.

Abstract: The European Union evolves relations with other international organisations in its foreign policy and has an innovative position in this field, for instance, the Union, respectively the European Economic Community was the first non-state entity which received the observer status in the General Assembly of the United Nations at its time. The reason of this action is the fulfilment of its competences to which it was assigned by its Member States and the completion of its objectives. In this article I will especially focus on the relations of the European Union with the United Nations where the Union enjoys the variety of statutes. My goal is to expose the legal base with which the Union backs the establishment and evolvement of these relations and outline some of the limits and obstacles to which it faces.

Key words: European Union, United Nations, international organisations, competences, *ius communicandi*.

Recepción original: 8/06/2015

Aceptación original: 13/07/2015

Sumario: I. Introducción. II. Fundamento jurídico; A. Tratado de la Unión Europea; B. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. III. *Ius communicandi*; A. Derecho de legación; 1. Derecho de legación pasivo; 2. Derecho de legación activo; B. La cooperación y coordinación de carácter administrativo; C. Participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día las organizaciones internacionales se han convertido en sujetos de Derecho internacional que juegan un papel crucial en la escena internacional. Para poder cumplir con sus fines y objetivos la Unión Europea (a continuación también «Unión» o «UE») tiene que establecer relaciones adecuadas con otras organizaciones internacionales, sin ello sería su acción exterior impensable y totalmente incompleta. La Unión así estableció vínculos con organizaciones internacionales que tratan temas de su ámbito competencial y de su interés. Por la amplitud de su actuación y el alcance global es natural que una de las relaciones más amplias sea la con Naciones Unidas. Pero es igualmente por la cercanía de ideales, principios y fines sobre los que están basadas las dos entidades lo que ayuda al desarrollo de las relaciones mutuas¹. De este modo la Unión puede, a través de Naciones Unidas,

¹ Los Tratados de la Unión contienen numerosas referencias a las Naciones Unidas o la Carta de las Naciones Unidas, *vid.*, por ejemplo, artículo 3.5 TUE, artículo 21.1 TUE, artículo 42.1 TUE, artículo 208.2 TFUE y artículo 214.7 TFUE.

promover los valores que forman parte de sus bases ideológicas y de su política, también le puede servir esta actividad para promoverse a sí misma como un actor global a escala mundial. Un orden internacional basado en el multilateralismo efectivo es uno de los objetivos estratégicos de la Unión² y, son precisamente las Naciones Unidas las que constituyen el símbolo principal del sistema multipolar internacional, así el sistema internacional con centro en Naciones Unidas representa para la UE un sistema vital y estratégico. Por ello, a la UE le interesa consolidar Naciones Unidas y proporcionarle los medios necesarios³.

Las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales están condicionadas en su aspecto jurídico por dos sistemas jurídicos: el interno, es decir, el sistema de la Unión y, por el externo, el de la organización internacional en la cual la Unión desea realizar sus actividades. Los dos sistemas jurídicos posibilitan a la Unión el desarrollo de su acción pero al mismo tiempo suponen también límites a su actuación.

El presente artículo se concentra en el sistema jurídico de la Unión, sin embargo se hacen las referencias al marco jurídico de las organizaciones internacionales en los casos donde es oportuno para demostrar las limitaciones de la actuación de la Unión o para aclarar su posición en la organización internacional tratada. El guión de este trabajo es el siguiente: al principio quisiera ofrecer un resumen de las disposiciones relativas al tema y aclarar cuales son las competencias que la Unión posee en este ámbito, una vez expuesta la base jurídica me dedicaré a los mecanismos típicos del *ius communicandi* que suponen una herramienta clave para poder entrar en las relaciones con otras organizaciones internacionales, especial interés prestaré en la forma más avanzada del *ius communicandi*, es decir, en la participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales, con un hincapié en Naciones Unidas. A lo largo de este trabajo intentaré demostrar también algunas dificultades a las cuales la Unión debe enfrentarse y que también condicionan la efectividad de su actuación.

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de septiembre de 2003, «Unión Europea y Naciones Unidas: la opción del multilateralismo», COM (2003) 526 final.

³ La Unión Europea y sus Estados miembros son el contribuyente financiero más grande del sistema de las Naciones Unidas: la suma de sus contribuciones supone el 35 % del presupuesto regular de las Naciones Unidas y la mitad de las contribuciones voluntarias de los fondos y programas de las Naciones Unidas proviene igualmente de la Unión y sus Estados miembros (datos recogidos de la página web http://eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm).

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento jurídico nuclear de las relaciones de la Unión Europea con las organizaciones internacionales se encuentra en el derecho originario que analizaré a continuación. A modo de introducción quisiera destacar que el Tratado de Lisboa supone un avance importante en la historia de la Unión Europea. Desde entonces desde la perspectiva exterior el mundo percibe la Unión como un solo ente en vez de tener que diferenciar dos entidades jurídicamente diferentes, es decir la Comunidad Europea y la Unión Europea. Desde el 1 de diciembre de 2009 la Unión sustituyó y sucedió a la Comunidad Europea (art. 1 TUE).

A la Unión Europea se le otorga la personalidad jurídica tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁴. El artículo 47 TUE expresa claramente que la Unión tiene personalidad jurídica⁵. Los atributos que conforman la personalidad jurídica internacional se pueden reagrupar de este modo: primero se trata de derecho celebrar tratados internacionales; segundo, la Unión posee de capacidad para ser responsable internacionalmente, sea de forma activa o pasiva; tercero, tiene el derecho de legación; y, por último, goza de capacidad para desarrollar relaciones de diverso tipo con los sujetos de derecho internacional, las organizaciones internacionales incluidas.

Para determinar la amplitud de la subjetividad jurídica internacional de una organización internacional son cruciales las competencias que le han sido atribuidas por sus Estados miembros⁶. La Unión no es ninguna excepción y también en su caso se aplica el principio de espe-

⁴ Destaco este hecho ya que antes de la entrada en vigor la situación era bastante complicada porque la personalidad jurídica fue otorgada de forma expresa sólo a las Comunidades Europeas (los artículos 281 TCE y 184 TCEEA) mientras que en el caso de la Unión Europea aparecía la inseguridad y controversia sobre su personalidad jurídica ya que el derecho originario guardaba silencio al respecto. Sobre la naturaleza jurídica de la Unión Europea antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa *vid.*, por ejemplo, FERNÁNDEZ SOLA, N «La subjetividad internacional de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 11, 2002; CEBADA ROMERO, A. «La naturaleza jurídica de la Unión Europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 14, 2003; o EECKHOUT, P. *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, 2004.

⁵ No obstante, hay que mencionar que los Estados miembros sentían la necesidad de aclarar en la Declaración relativa a la personalidad jurídica de la Unión Europea (n.º 24) que «el hecho de que la Unión Europea tenga personalidad jurídica no autorizará en modo alguno a la Unión a legislar o actuar más allá de las competencias que los Estados miembros le han atribuido en los Tratados.»

⁶ Art. 5 TUE.

cialidad de Derecho internacional. Por eso, me dedicaré adelante a las competencias de la Unión Europea relativas a las relaciones con organizaciones internacionales. Se trata de las normas por las que se rige la política exterior de la Unión y a pesar que también estas han sido revisadas por el Tratado de Lisboa, la política exterior se puede caracterizar aún actualmente como una política *sui generis*, un tipo de «intergubernamentalismo racionalizado»⁷. A continuación, sistematizaré las disposiciones relativas al tema expuesto en dos bloques siendo el criterio de selección su pertenencia al Tratado de la Unión Europea o al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ya que las competencias de la Unión en el ámbito exterior se encuentran expuestas de forma dispersa por el texto de dichos instrumentos jurídicos.

A. Tratado de la Unión Europea

El fin, los objetivos y los principios de la acción exterior están expresados en el artículo 21 TUE. La necesidad de que los Estados miembros apoyen a la Unión en la PESC está proclamada en el artículo 24.3 TUE que exige que los Estados miembros se abstengan de toda acción contraria a los intereses de la Unión y respeten la acción de la Unión en este ámbito. Eso sin duda alguna es una práctica que debe desarrollarse también en las relaciones de la UE con las organizaciones internacionales. Además, en toda la actuación exterior hay que respetar y regirse por el principio de cooperación leal tal y como está expresado en el artículo 4.3 TUE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea apoyó la obligación de cooperación leal ya que alegó que «deriva de la exigencia de una unidad de representación internacional»⁸ de la Unión.

Para el alcance de los objetivos de la acción exterior y el desarrollo adecuado de las actuaciones es necesario un flujo sin obstáculos permanente de informaciones que se consigue a través de las consultas y coordinación⁹ de todos los Estados miembros entre ellos y entre estos

⁷ Vid. WESSEL, W. and BOPP, F. «The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional Breakthrough or Challenges Ahead?», página web <http://www.libertysecurity.org>, 2008.

⁸ Sentencia de 20 de abril de 2010 (asunto C-246/07), Comisión Europea contra Reino de Suecia. El Tribunal se pronunciaba respeto al art. 10 CE que supone ser el predecesor del art. 4.3 TUE. El Tribunal además declaró que el «deber de cooperación leal es de aplicación general y no depende ni de carácter exclusivo o no de la competencia comunitaria de que se trate ni del posible derecho de los Estados miembros a contraer obligaciones frente a países terceros».

⁹ Vid. el tema de coordinación interna, por ejemplo, en WOUTERS, J. AND CHAÑÉ, A.-L. «Brussels meets Westphalia: the European Union and the United Nations»,

y la Unión, por eso, el artículo 32 TUE impone a los Estados miembros la obligación de consultar «en el seno del Consejo Europeo y del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de definir un enfoque común. Antes de emprender cualquier actuación en la escena internacional o de asumir cualquier compromiso que pueda afectar a los intereses de la Unión, cada Estado miembro consultará a los demás en el seno del Consejo Europeo o del Consejo. Los Estados miembros garantizarán, mediante la convergencia de su actuación, que la Unión pueda defender sus intereses y valores en la escena internacional.» Cuando una vez esté establecido un enfoque común de la Unión, el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (a continuación «Alto Representante»)¹⁰ y los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros están encargados de coordinar su actuación en el seno del Consejo. A continuación, entran en juego las misiones diplomáticas de los Estados miembros y las Delegaciones de la Unión en terceros países y ante las organizaciones internacionales ya que también tienen la obligación de cooperar entre sí y, además, de contribuir a la formulación y puesta en práctica del enfoque común definido en el seno del Consejo Europeo y del Consejo.

La obligación general establecida en el artículo 32 TUE está profundizada en lo que a las organizaciones internacionales se refiere en el artículo 34 TUE. El primer apartado de dicho artículo exige de los Estados miembros que coordinan en su acción y defiendan las posiciones de la Unión en los foros internacionales. Al Alto Representante se le da un papel central en esta coordinación ya que es el responsable de su organización y asegura de esta forma el mantenimiento de la coherencia de la política exterior de la Unión. A continuación, en el segundo apartado consta la obligación de los Estados miembros de informar a los otros Estados miembros que no participan en las organizaciones internacionales o en conferencias internacionales, así como al Alto Representante. Tal obligación se rige por los principios de lealtad y solidaridad mutua tal y como los establece el artículo 24.3 TUE.

Además, el artículo 34.2 TUE impone a los Estados miembros que sean miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (a

Working Paper n.º 144, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2014; DEGRAND-GUILLAUD, A. «Actors and Mechanisms of the EU Coordination at the UN», *European Foreign Affairs Review*, n.º 14, 2009.

¹⁰ A lo largo de este trabajo me refiero al cargo de Alto Representante en su sentido funcional y, a pesar de que el cargo de Alto Representante fue desempeñado consecutivamente por dos mujeres, es decir, Catherine Ashton y Federica Mogherini, toda mención a este cargo será señalada de forma neutral correspondiendo al tenor de los Tratados.

continuación el «CSNU») la obligación de pedir en el seno de este órgano que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión si la Unión tiene una posición definida sobre un tema incluido en el orden del día del CSNU. Se trata de una innovación llevada a cabo por el Tratado de Lisboa que formalizó una práctica que se desarrollaba en el seno del CSNU anteriormente ya que el Alto Representante u otros representantes (comisarios, pero habitualmente era la Presidencia la que presentaba las posiciones de la Unión en nombre de esta) eran invitados a las reuniones públicas del CSNU. Así que una vez establecida una posición de la UE sobre un tema que se encuentra en la agenda del CSNU y uno de los Estados miembros de la Unión representado en el CSNU lo pida, el Alto Representante presentará tal posición en el CSNU. Ahora bien, también esta disposición significa el establecimiento de un papel central del Alto Representante en la representación de la Unión ya que tal competencia no se otorga a ningún otro cargo o institución.

El artículo 35 TUE se dirige a las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las Delegaciones de la Unión en terceros países, en las conferencias internacionales y a las representaciones ante las organizaciones internacionales estableciendo que estas intercambiarán información y «cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las decisiones que establezcan posiciones o acciones de la Unión».

Para concluir la enumeración de las disposiciones relevantes sería conveniente recordar que la Unión goza de la competencia de celebrar acuerdos con uno o varios Estados, así como con las organizaciones internacionales en el ámbito de la PESC merced al artículo 37 TUE.

Dicho lo anterior, queda en evidencia que la Unión Europea desea desarrollar una acción exterior coherente y dejar sonar su opinión en los foros internacionales, no obstante el objetivo de hablar con una sola voz en el exterior precisa un compromiso de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión de prestar y compartir las informaciones necesarias, consultarse y coordinar sus posiciones y actuaciones. Sólo así se puede conseguir una posición común para que la Unión y sus Estados miembros puedan presentar hacia el exterior. Por eso, la coordinación interna supone una condición *sine qua non* pero al mismo tiempo resulta en un determinante complicado en el proceso del establecimiento de un enfoque común ya que exige una maniobra intensa por parte de muchos actores y requiere un espacio

de tiempo adecuado¹¹. En consecuencia la Unión en su política exterior es capaz de establecer sus objetivos, actitudes y acciones a largo plazo, no obstante, sufre de grandes dificultades en el planeamiento a corto plazo y de gestión de crisis.

B. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

El artículo 2.4 TFUE asegura que «la Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa».

A la primera vista el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea podría aparentar una sistematización en lo referido a la concentración de las disposiciones relevantes al ámbito de este artículo ya que el Título VI de la Quinta Parte (Acción exterior de la Unión) se nombra «Relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales y con terceros países y delegaciones de la Unión». Sin embargo, hay que destacar que no se trata de las únicas disposiciones que regulan las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales sino que representan sólo una parte de estas. Las otras se encuentran dispersas por el TFUE como son las disposiciones vinculadas a los ámbitos específicos, por ejemplo, las relevantes en el ámbito de la educación (art. 165.3 TFUE), política de formación profesional (art. 166.3 TFUE), cultura (art. 167.3 TFUE), salud pública (art. 168.3 TFUE), investigación (art. 180 TFUE) y medio ambiente (art. 191.4 TFUE). Así que el Título VI de la Quinta Parte compuesto por sólo dos artículos, es decir, los artículos 220 y 221 TFUE contiene las disposiciones generales que representan el fundamento jurídico para todo el tipo de relaciones de cooperación adecuada, sobre todo, con las organizaciones internacionales más importantes como son las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OSCE y la OCDE, pero supone una base para mantener relaciones apropiadas también con otras organizaciones internacionales. Como resulta del artículo 220.2 TFUE del

¹¹ HARDT (HARDT, H. *Time to React: The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, Oxford University Press, 2014, pág. 3) caracteriza los procesos realizados dentro de la Unión de este modo: «When examined closely, the European Union stands out from other regional organizations engaged in international peace and security because of its unusually formalistic norms of decision-making. Longer formal meetings and non-codified practices within the EU's Political and Security Committee result in lengthy time investments, a stiff working environment, and few opportunities for shortcuts.».

establecimiento y mantenimiento de las relaciones con las organizaciones internacionales están encargados el Alto Representante y la Comisión. Las Delegaciones de la Unión actúan en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas de los Estados miembros (art. 221.2 TFUE)¹².

En el Título III de la Quinta Parte en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo (Capítulo 1) «la Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes» (art. 208.2 TFUE). Persiguiendo el objetivo en la eficacia de las acciones de la Unión y de los Estados miembros en este ámbito el artículo 210.1 TFUE establece que la Unión y sus Estados miembros coordinarán sus políticas de cooperación al desarrollo también en el marco de las organizaciones internacionales. Además, el artículo 211 TFUE se refiere a la cooperación de la Unión con las organizaciones internacionales mismas. La cooperación con las organizaciones internacionales goza de peso también en el ámbito de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (Capítulo 2, específicamente art. 212.3 TFUE). Asimismo, como lo preve en el Capítulo 3 del mismo Título el desarrollo de una ayuda humanitaria eficaz exige que la Unión tenga la posibilidad de celebrar los acuerdos internacionales no sólo con los terceros países sino también con las organizaciones internacionales

¹² Como destaca JØRGENSEN y WESSEL el hecho que el derecho originario establece por primera vez en su historia que la Unión estará representada por sus Delegaciones en los terceros Estados y ante las organizaciones internacionales supuso algo de ansiedad para sus Estados miembros y por eso, en la Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común (n.º 13) han puesto claro que «la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior; se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales». Vid. JØRGENSEN, K. E. and WESSEL, R. A. «The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches», en KOUTRAKOS, P. (ed.). *European foreign policy: legal and political perspectives*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, 2011, pág. 267. Solo para completar la información añado que también la Declaración n.º 14 trata el tema de la política exterior y de seguridad común y específica que «las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior; no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior; su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

competentes (art. 214.4 TFUE). Además, «la Unión velará por que sus acciones de ayuda humanitaria estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y organismos internacionales, en particular los que forman parte del sistema de las Naciones Unidas» (art. 214.7 TFUE).

El Título V de la Quinta Parte sobre acuerdos internacionales da a la Unión un fundamento jurídico para celebrar estos instrumentos con organizaciones internacionales en sus relaciones con ellas¹³.

La disposición clave para formalizar la teoría de competencias exteriores implícitas existente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de los poderes implícitos y el principio in foro interno/foro externo desarrollado anteriormente por la jurisprudencia¹⁴ del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas supone el artículo 3.2 TFUE que garantiza que «la Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

A pesar de que el TFUE sigue dotado con el cauce competencial adicional proporcionado a través del artículo 352 TFUE¹⁵, que debería servir para flexibilizar la rigidez del principio de atribución de las competencias, su uso en lo referido a las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales no tiene demasiada importancia ya que su impacto en este ámbito lo restringe el cuarto apartado de dicho artículo que establece que este no se usará como una base legal para el logro de alguno de los objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común.

¹³ El artículo 216 TFUE establece que la UE podrá celebrar tal acuerdo conforme a las siguientes condiciones: primero, lo prevean los Tratados mismos; segundo, «la celebración de un acuerdo bien sea necesario para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados»; tercero, la celebración «esté prevista en un acto jurídicamente vinculante de la Unión»; o «pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas». Los acuerdos celebrados vinculan igualmente a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros. Los acuerdos de asociación están regulados por el artículo 217 TFUE. A continuación, el procedimiento se le da en el artículo 218 TFUE. Ciertas modalidades de negociación se aplican en materia de régimen monetario o de régimen cambiario según el artículo 219.3 TFUE.

¹⁴ Sentencia de 31 de marzo de 1971 (asunto 22/70), AETR; sentencia de 14 de julio de 1976 (3, 4, 6/76), Kramer; dictamen de 26 de abril de 1977 (1/76), conocido como el asunto de la navegación por el Rin.

¹⁵ La disposición conocida como la «cláusula de imprevisión» fue introducida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

III. *IUS COMMUNICANDI*

Una vez expuesto el fundamento jurídico en el cual se basa la Unión a la hora de desarrollar relaciones con otras organizaciones internacionales, me centraré en el uso de los mecanismos típicos de *ius communicandi* que la Unión emplea en sus relaciones con las Naciones Unidas como es el ejercicio del derecho de legación, la cooperación y coordinación de carácter administrativo y, por último, la participación en la organización, que supone la fórmula más avanzada de relación con otra organización internacional. A continuación, me acercaré a cada una de estas formas de *ius communicandi*, fijándome, sobre todo, de la base jurídica de estas y planteando algunos problemas que pueden surgir a la hora de su ejercicio.

A. Derecho de legación

Al principio de tratar el tema de derecho de legación hay que recordar que la Unión Europea no es parte de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961¹⁶ ya que la Convención está abierta sólo a los Estados (arts. 48-50)¹⁷. A pesar de ello la Unión ha conseguido establecer las relaciones diplomáticas gracias al consentimiento mutuo, tal y como lo preve para los Estados el artículo 2 de la Convención de Viena y, desarrolló una red intensa de contactos mediante el derecho de legación, tanto pasivo como activo¹⁸. Así la Unión se convirtió en un actor diplomático importante en la escena mundial

¹⁶ Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, firmada el 18 de abril de 1961 en Viena, entró en vigor el 24 de abril de 1964. Existen dos protocolos adicionales: Protocolo facultativo sobre adquisición de nacionalidad y Protocolo facultativo sobre la jurisdicción obligatoria para la solución de controversias, ambos de 18 de abril de 1961, entraron en vigor el 24 de abril de 1964. Más sobre la Convención de Viena, por ejemplo, en WOUTERS, J., DUQUET, S. AND MEUWISSEN, K. «The Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations» en COOPER A. F., HEINE, J. AND THAKUR, R. (ed.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, 2013.

¹⁷ WESSEL (WESSEL, R. A. «Immunities of the European Union», en la página Web <http://doc.utwente.nl/92081/1/wessel104.pdf>) además en base a los debates con los empleados de la Unión y de los documentos jurídicos añade que en la práctica la Unión no se basa solamente en el derecho consuetudinario para apoyar la inmunidad de sus diplomáticos y empleados ante los tribunales de los terceros Estados, sino que igualmente se refiere frecuentemente en sus argumentos a la Convención de Viena.

¹⁸ Incluso la Unión se refiere de forma expresa a la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas en sus textos legales, por ejemplo en la Decisión del Consejo 2010/427/EU (*vid.* art. 5.6) y en el Acuerdo entre la Unión Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica y el gobierno de la República de Sudán del Sur sobre el establecimiento de privilegios e inmunidades de la Delegación de la Unión Europea

y en este aspecto la actuación recuerda más bien el comportamiento de un Estado que de una organización internacional.

Dicho eso, me ocuparé brevemente de las dos formas del derecho de legación, primero en su vertiente pasiva y a continuación en la activa donde se han producido más cambios significativos tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

1. Derecho de legación pasivo

El derecho de legación pasivo de la Unión Europea, es decir, la facultad de recibir agentes diplomáticos o representantes de otros países u organizaciones internacionales no está establecido de forma expresa en los Tratados constitutivos. No obstante, el derecho de legación, tanto en su manifestación pasiva como activa, se deriva de la personalidad jurídica internacional de la Unión y, por tanto de su carácter de sujeto de Derecho internacional.

El derecho de la Unión reconoce la existencia de derecho de legación pasivo de forma incidental sólo en el artículo 16 del Protocolo (n.º 7) sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea que establece que «el Estado miembro¹⁹ en cuyo territorio esté situada la sede de la Unión concederá a las misiones de terceros Estados acreditadas ante la Unión las inmunidades y privilegios diplomáticos habituales». Ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la situación jurídica no variaba²⁰, por lo tanto existía una laguna jurídica respecto al procedimiento de acreditación y de recepción de misiones de terceros Estados u organizaciones internacionales. Frente a la ausencia de previsiones expresas, la Comisión y el Consejo se encargaron de definir las competencias respectivas y los procedimientos en relación con la acreditación de misiones y representaciones de terceros sujetos ante las Comunidades Europeas. Así, se estableció la práctica²¹ en la que la Comisión era la institución que proponía la recepción de una misión de un tercer sujeto y desarrollaba las negociaciones con este e informaba al Consejo. El Consejo decidía sobre la

en la República de Sudán del Sur (*vid.* art. 3.1 y 3.2), entonces la usa como una herramienta legal para sus relaciones diplomáticas.

¹⁹ Así es Bélgica quien concede las inmunidades y privilegios diplomáticos a las misiones.

²⁰ El mismo tenor tenía el artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas que se aplicaba antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

²¹ Más sobre este tema en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010.

recepción aplicando la regla de la unanimidad²² para la adopción de la decisión sobre la recepción.

También la persona que será acreditada como Jefe de la misión debe obtener el placet. El proceso de su otorgamiento llega en general a ocho semanas ya que se necesita el consentimiento de la Comisión, el Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior y de las autoridades de los Estados miembros. Una vez obtenido este, se debe seguir un procedimiento protocolario con la finalidad de presentar las Cartas Credenciales ante el Presidente de la Comisión y del Consejo Europeo²³, no obstante, es posible retirar el placet y el Jefe de la misión se convierte en ese momento en una persona non grata²⁴.

Desde los años setenta se empezaron a establecer las llamadas oficinas de enlace de diferentes organizaciones internacionales en Bruselas para mantener los contactos con la Comunidad en los ámbitos de interés común. En la actualidad el número de los sujetos de Derecho internacional acreditados ante la Unión supera 160²⁵. En lo que a las relaciones con Naciones Unidas se refiere, es digno de mención que dieciséis organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas tienen sus oficinas en Bruselas.

Para concluir es oportuno añadir que el ejercicio de derecho de legación pasivo demuestra el reconocimiento internacional del sujeto

²² Esta regla permitía a cualquier Estado miembro bloquear el establecimiento de una misión. «Así Francia, en el año 1964, se opuso al establecimiento de relaciones con China e igualmente en otra ocasión demoró unos meses el otorgamiento del placet al representante de las Islas Fidji, porque este diplomático había condenado, en calidad de portavoz de su país ante Naciones Unidas, las pruebas atómicas francesas en el Pacífico.» (SÁNCHEZ RAMOS, B. *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 69).

²³ El hecho que sea el Presidente del Consejo Europeo y no el Alto Representante es algo llamativo ya que como expone Wouters (WOUTERS, J. AND DUQUET, S. «The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons», *Working Paper No. 62*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Katholieke Universiteit Leuven, 2011) la práctica de la Unión duplica de cierto modo el procedimiento de la acreditación de los jefes de misiones que existe entre Estados, en ésta suele ser el Ministerio de Asuntos Exteriores a donde se presentan las Cartas Credenciales. En el ámbito de la Unión corresponde al Alto Representante en base del artículo 18 TUE el cargo que se parece al de Ministro de Asuntos Exteriores.

²⁴ Más sobre el tema en la página web del Servicio Protocolario de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/index.cfm?go=vademecum.vademecum.

²⁵ Las listas de las misiones acreditadas ante la Unión Europea están accesible en la página Web del Servicio Protocolario de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/view/cdSearch/act_showPDF.cfm?RepID=10002&DocType=1 y la página web: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/view/cdSearch/act_showPDF.cfm?RepID=10001&DocType=0.

ante el cual se acreditan los otros sujetos del Derecho internacional y satisface la necesidad de mantener contactos entre ellos²⁶.

2. Derecho de legación activo

La vertiente activa del derecho de legación, es decir, la facultad de enviar representantes ante terceros Estados u organizaciones internacionales queda reflejada en el artículo 221 TFUE que cuenta con el hecho que las Delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión.

En la práctica, las organizaciones internacionales ejercen excepcionalmente este derecho, no obstante, ya la Comunidad Europea/ Unión Europea ha usado este derecho de forma habitual como una de las herramientas de establecimiento de relaciones internacionales con otros sujetos de Derecho internacional público ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En aquella época el derecho de legación activo se caracterizaba, en el caso de la Unión Europea, por la inexistencia de una representación única ya que se ejercía a través de: las Delegaciones de la Comisión Europea²⁷, las misiones diplomáticas

²⁶ Más sobre el tema, por ejemplo, sobre las funciones de las misiones en PÉREZ BERNARDEZ, C. *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, Comunidad de Madrid, Consejería de Educación, Dirección General de Universidades, Madrid, 2003.

²⁷ La Comisión Europea estableció delegaciones permanentes en seis ciudades, Ginebra, París, Roma, Viena, Nueva York y Nairobi, donde se encontraban las sedes de distintas organizaciones internacionales con las cuales deseaba mantener vínculos oportunos. Las delegaciones desarrollaban funciones típicamente diplomáticas como era la representación, negociación e información. Por ejemplo, la Delegación de la Comisión en Nueva York ante Naciones Unidas (más información sobre esta Delegación como, por ejemplo, las dificultades en su trabajo en VIÑAS, Á. *Al Servicio de Europa. Innovación y Crisis en la Comisión Europea*, editorial Complutense, Madrid, 2004) desarrollaba la función de representación comunitaria como observador ante diversos órganos de la ONU, como la AGNU y el ECOSOC, y en lo referido a los pilares segundo y tercero ejercía la representación en plena asociación con la Presidencia del Consejo y con las oficinas de enlace de la Secretaría del Consejo de la Unión. Una de sus funciones más importantes era también la coordinación constante con la Presidencia del Consejo. Además, fue esta Delegación responsable de mantener vínculos con los fondos y programas de la ONU que tienen su sede en Nueva York. En último lugar, para destacar la densidad de la representación a través de las Delegaciones de la Comisión mencionaré que su red de representaciones diplomáticas en comparación con la de Estados miembros ocupaba el cuarto lugar en importancia y, teniendo en cuenta aun redes consulares de los Estados miembros la Comisión ocupaba el séptimo puesto (datos recogidos de PORTELA, C. «El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español», *Documento de Trabajo Opex*, 2009). Igualmente, podría mencionar el dato que ofrece Kluth y Pilegaard (KLUTH, M. AND PILEGAARD, J. «The Making of the

de los Estados miembros de la Unión Europea²⁸ y, por último, las oficinas de enlace de la Secretaría General del Consejo de la Unión²⁹.

Actualmente, la Unión cuenta con su propio servicio diplomático europeo. No es objetivo de este trabajo exponer exhaustivamente su estructura, funcionamiento y naturaleza, sino que me aproximaré a la problemática de este sólo en los límites relativos el tema de relaciones internacionales de la Unión con otros sujetos de Derecho internacional, en particular las organizaciones internacionales y expondré más

EU's External Action Service: A Neorealist Interpretation», *European Foreign Affairs Review* 17, n.º 2, 2012) quienes exponen que en la época del lanzamiento del Servicio europeo de acción exterior la Comisión tenía sus delegaciones en cuarenta y seis Estados africanos mientras que el Reino Unido contaba con representación tan sólo en treinta países.

²⁸ Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dado lo establecido en el TUE (art. 18.1) se atribuía una especial importancia a la representación del Estado miembro que desempeñaba la Presidencia del Consejo. Ahora bien, es interesante mencionar un problema al cual se enfrentaban anteriormente algunos Estados miembros de tamaño pequeño que desempeñaban la Presidencia del Consejo y poseían una representación exterior bastante escasa para el papel que debía correr a su cargo. Así, en la primera parte del año 2008 la Presidencia eslovena fue representada en tan sólo 20 Estados y en otros tuvo que cooperar con otros Estados miembros.

²⁹ El Consejo de la Unión Europea creó una oficina de enlace con las Naciones Unidas en Nueva York y otra en Ginebra para asegurar la continuidad de las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas. Las dos gozaban del estatuto de misiones diplomáticas acreditadas ante la ONU. La Oficina de Enlace en Ginebra fue creada en los años sesenta y su actividad era orientada a las negociaciones en el ámbito de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), con la creación de la PESC su papel se incrementó y desarrollaba las actividades de apoyo al ejercicio de la PESC. La creación de la PESC, y la necesidad de llevarla a cabo de forma eficaz y coherente, era el motivo para el establecimiento de la Oficina de Enlace en Nueva York que se estableció en el año 1994, después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. El fin de la existencia de la Oficina de Enlace ante la ONU en Nueva York era: proporcionar información, reportajes, análisis sobre las actividades de las Naciones Unidas al Alto Representante de la política exterior y de seguridad común, y al Consejo mismo; ayudar y asistir, sobre todo, a la Presidencia, y a otros Estados miembros en las actividades diarias de la Unión Europea ante la ONU, en su representación en los ámbitos de la PESC; proporcionaba asistencia al Consejo y al Alto Representante en las actividades desarrolladas según el artículo 26 TUE; además aseguraba continuidad y consistencia de las políticas de la Unión tras la rotación semestral de la Presidencia del Consejo de la Unión; y, por último, aseguraba el mantenimiento de los contactos con las estructuras relevantes de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre todo, con el Departamento de Mantenimiento de la Paz. Similares actividades desarrollaba también la Oficina de Enlace en Ginebra. Las Oficinas de Enlace servían como un lugar de coordinación. En la Oficina de Enlace de Nueva York se celebraban en torno 1.300 encuentros de coordinación y en la Oficina de Enlace de Ginebra más que 1.000 encuentros de ese tipo. De este modo, las Oficinas de Enlace cumplían un papel muy importante: posibilitan que la Unión Europea hablara con una sola voz en los foros internacionales (más información sobre el tema *vid.* la página web <http://www.europa-eu-un.org>).

bien las pautas principales dignas de mención para ofrecer cierta orientación en este tema³⁰.

El funcionamiento del Servicio europeo de acción exterior (a continuación también «SEAE») se rige por la Decisión del Consejo 2010/427/EU (a continuación también «Decisión») aprobada en base del art. 27.3 TUE. El SEAE supone un organismo de la Unión funcionalmente autónomo³¹ que se encuentra bajo la autoridad del Alto Representante. La tarea principal de este servicio es según el artículo 27.3 TUE el apoyo al Alto Representante en el ejercicio de su mandato³². No obstante, como lo expone la Decisión del Consejo 2010/427/EU en su artículo 2.2 el servicio asiste también al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión, y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores. En el marco de esta asistencia cabe la preparación de documentos de política general igualmente que preparación de cumbres, reuniones y visitas de alto nivel tal y como lo expone la Revisión del SEAE³³ de 2013. A continuación, es interesante resaltar el dato de esta Revisión que afirma que «en 2012 el SEAE preparó más del doble de reuniones de información para el presidente y los demás miembros de la Comisión que para la alta representante». Así por el tenor del artículo 2 de la Decisión, Blockmans y Hillion sacan en su análisis la conclusión que por la Decisión le ha sido dado al SEAE un mandato de coherencia más fuerte comparándolo con los Tratados ya que está orientado a las relaciones externas de la Unión en toda su complejidad, y no está puramente orientado hacia la PESC³⁴.

A continuación, la Decisión establece en el artículo 3 para el SEAE la obligación de cooperación que involucra a los servicios diplomáti-

³⁰ Vid. más sobre el tema del SEAE en, por ejemplo, siguientes obras: WOUTERS J., DE BAERE G., VAN VOOREN B., RAUBE K., ODERMATT J., RAMOPOULOS T., VAN DEN SANDEN T. and TANGHE Y. «Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities, European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union», EXPO/B/AFET/2012/07, 2013; WESSEL, R. A. and VAN VOOREN, B. «The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law», documento presentado en la Conferencia Exchanging Ideas on Europe 2012, Old Borders – New Frontiers, 2012.

³¹ Art. 1.2 de la Decisión del Consejo 2010/427/EU.

³² Art. 2.1 de la Decisión del Consejo 2010/427/EU.

³³ Documento accesible en http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_es.pdf.

Más sobre la Revisión del SEAE en DUKE, S.: «Reflections on the EEAS Review», *European Affairs Review* 19, n.º 1, 2014.

³⁴ Vid. BLOCKMANS, S., HILLION, CH. (ed.). «EEAS 2.0. A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service», *Working Paper n.º 99*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2013, pág. 12.

cos de los Estados miembros, así como a la Secretaría General del Consejo y a los servicios de la Comisión. En lo que a otras instituciones y órganos de la Unión se refiere el artículo 3.4 de la Decisión consta que el SEAE facilita apoyo y cooperación adecuados igualmente a estos, en particular al Parlamento Europeo. La cooperación con todos los actores de la Unión activos en la política exterior tiene como fin la coherencia³⁵ de la acción exterior de la Unión.

Partiendo de la idea y el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE) la obligación de cooperación por parte del SEAE con los actores arriba mencionados debería llevar una obligación recíproca de estos de cooperar con el SEAE, a pesar de que no la tienen establecida por la Decisión de forma expresa. Una obligación mutua que no es difícil de conseguir entre las instituciones y órganos de la Unión pero resulta algo más complicada a la hora de aplicarla entre el SEAE y los Estados miembros, a pesar de que a estos les surge incluso del artículo 35 TUE. Blockmans y Hillion confirman que los Estados miembros están más bien los recibidores de información y comparten, es decir envían sólo poca información en la dirección hacia las Delegaciones³⁶.

La estructura del SEAE tiene parte central, es decir, la administración central con su sede en Bruselas y, la parte externa que suponen las Delegaciones de la Unión. Actualmente, la Unión tiene 139 delegaciones³⁷ en el mundo, siete de ellas representan a la Unión en las ciudades con presencia de otras organizaciones internacionales importantes para establecer vínculos con ellas (Ginebra, Nueva York, París, Roma, Viena, Estrasburgo y Adís Abeba)³⁸. Hay que subrayar que en

³⁵ Más sobre el tema *vid.* DUKE, S. «The European External Action Service: Antidote against Incoherence?», *European Foreign Affairs Review* 17, n.º 1, 2012, págs. 48-53.

³⁶ *Vid.*, BLOCKMANS, S., HILLION, CH. (ed.). «EEAS 2.0. A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service», *op. cit.*, pág. 33.

³⁷ *Vid.* información en la página web http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm. La Revisión del SEAE de 2013 además destaca que «En más de 70 lugares en los que la UE dispone de una Delegación hay menos de 10 Estados miembros representados y son 50 los países en los que hay menos de 5 Estados miembros».

³⁸ Las Delegaciones no aparecieron de un día a otro sino que las mayoría de ellas tiene su origen en las delegaciones de la Comisión creadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Así que después de que entró en vigor el Tratado de Lisboa estas, igualmente que las oficinas de enlace de la Secretaría del Consejo, se convirtieron en las Delegaciones de la Unión Europea. Duke alega que la red diplomática de la Comisión alcanzaba en total el número de 136 delegaciones antes de su conversión en las Delegaciones de la Unión Europea (*vid.* DUKE, S.: «The European External Action Service: Antidote against Incoherence?», *op. cit.*, pág. 64), a continuación, añadamos que la suma actual de las Delegaciones de la Unión Europea no varía demasiado de este número ya que la Unión cuenta con 139 Delegaciones.

el caso de la representación ante las organizaciones internacionales la Unión puede establecer vínculos informativos no sólo con la organización ante la cual está acreditada, sino con todos los actores internacionales presentes en esa.

La abertura de una Delegación de la Unión está regulada por la Decisión del Consejo 2010/427/EU en su artículo 5.1 que establece que la decisión de abrir³⁹ una Delegación es adoptada por el Alto Representante, de común acuerdo con el Consejo y la Comisión⁴⁰. A continuación, se instruye al Alto Representante en el artículo 5.6 de la Decisión que tramite los acuerdos necesarios con el país anfitrión, la organización internacional o el tercer país de que se trate. En particular, se le exige que tome las medidas necesarias para garantizar que a las Delegaciones, su personal y bienes se les concedan privilegios e inmunidades equivalentes a los mencionados en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. Así, como ya lo mencioné anteriormente, a pesar que la Unión no es parte de la Convención de Viena, en sus relaciones exteriores con otros sujetos de Derecho internacional ha optado por usar sus disposiciones y concluye con estos acuerdos que garantizan para el personal de las Delegaciones privilegios e inmunidades típicamente concedidos al personal de las misiones diplomáticas de Estados.

Cada Delegación de la Unión está bajo la autoridad de un Jefe de Delegación⁴¹. Las Cartas Credenciales de los jefes de las Delegaciones están firmadas por el Presidente de la Comisión y del Consejo Europeo⁴². A pesar de que el derecho de la Unión Europea no trata el título diplomático que se le da al jefe de Delegación, la Comisión usaba explícitamente desde el año 1983 el título de Embajador en sus Cartas Credenciales para los jefes de Delegaciones de la Comisión⁴³.

³⁹ Igualmente que la decisión de cerrar.

⁴⁰ Blockmans y Hillion (BLOCKMANS, S., HILLION, CH. (ed.). «EEAS 2.0. A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service», *op. cit.*) se preguntan que posibilidades de establecer representación tiene el Alto Representante en el caso que una de las instituciones o las dos no estén de acuerdo con la apertura de la Delegación. Parece que la solución podría ser que el Alto Representante podría decidirse por un enviado o por una oficina que no precisaría el acuerdo de las dos instituciones.

⁴¹ *Vid.* artículo 5.2 de la Decisión del Consejo 2010/427/EU.

⁴² *Vid.* la forma de una Carta Credencial en KUIJPER P. J., WOUTERS J., HOFFMEISTER F., DE BAERE G. y RAMOPOULOS T. *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2013, pág. 56.

⁴³ *Vid.* WOUTERS J. AND DUQUET S. «The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons», *op. cit.*, pág. 11.

La función de las Delegaciones es en general la de representación, la de coordinación y, de apoyo a los servicios diplomáticos de los Estados miembros. La función de representación surge del deseo de una representación diplomática única hacia el exterior⁴⁴. La función de coordinación tiene sus vertientes –horizontal y vertical–, es decir, el Servicio europeo de acción exterior tiene que coordinar y cooperar en su actuación con otras instituciones de la Unión y sus respectivos departamentos pero igualmente con los Estados miembros. El proceso de coordinación es complejo sobre todo en las Delegaciones multilaterales presentes en las ciudades sede de las organizaciones internacionales como por ejemplo, en Nueva York y Ginebra, dada la variedad de asuntos jurídicos y políticos para resolver. Son estas Delegaciones las que desarrollan un papel importante en la preparación de declaraciones presentadas por parte de la UE en los órganos de las organizaciones internacionales. Para llegar a una posición común defendida ante ellas es necesario pasar por una serie de encuentros de coordinación. Por los motivos arriba señalados la Delegación en Nueva York celebra anualmente más de 1 300⁴⁵ encuentros de coordinación entre el personal de la Delegación y los diplomáticos de los Estados miembros para poder desenvolver la posición común de la Unión en las Naciones Unidas. El objetivo de estos esfuerzos es de conseguir así hablar con una sola voz hacia el exterior.

Por último, la función de apoyo a los Estados miembros no se limita sólo a la prestación de información, sino que el artículo 35 TUE y el artículo 5.10 de la Decisión indican que también las Delegaciones deberían contribuir a la aplicación del derecho de los ciudadanos de la Unión a gozar de protección consular en países terceros. No obstante, esta posible futura función está actualmente sometida a un debate y los Estados miembros no tienen una postura única⁴⁶. Ni si-

⁴⁴ Este margen de una representación única a través de las Delegaciones lo rompe el instituto de Representantes Especiales (art. 33 TUE) que la Revisión del SEAE caracteriza como «una anomalía tras la firma del Tratado de Lisboa».

⁴⁵ Dato recogido del artículo «About the EU at the UN in New York», en la página Web: http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_9389_en.htm.

⁴⁶ El Reino Unido se manifestó especialmente opuesto a esta idea («Some evidence suggested that smaller Member States had an expansionist vision for the EEAS because it offers a global reach they cannot achieve by themselves. Over time they would like to see it take on a consular role. Some smaller Member States also favoured collocating their diplomatic presence abroad with EU delegations, to save resources. The UK believes that consular protection should remain firmly the responsibility of Member States.» en HM Government: *Review of the Balances of Competences between the United Kingdom and the European Union Foreign Policy*, 2013, pág. 91), mientras que otros como por ejemplo, Países Bajos aceptaron como una vía posible de cooperación (vid DUKE, S.: «Reflections on the EEAS Review», *op. cit.*, pág. 38).

quiera por parte de la Unión hay demasiado entusiasmo al respeto aplicándose las condiciones actuales⁴⁷. Así que la práctica de ejercicio real de prestación consular por parte de las Delegaciones se queda en la esfera de los ideales, por lo menos de momento⁴⁸.

B. La cooperación y coordinación de carácter administrativo

El principal motivo de una cooperación administrativa surgió del deseo de la Unión de estar bien informada sobre el trato que se le da a las cuestiones relevantes para su trabajo en otras organizaciones internacionales. El objetivo que la Unión busca en esta actividad es darle una mayor eficacia al ejercicio de sus funciones. Así han sido creados grupos u órganos mixtos con otras organizaciones o reuniones conjuntas donde el fin para alcanzar es la evitación de duplicidades que agotarían tanto los recursos financieros como los humanos. Para establecer estos vínculos de carácter administrativo la Unión se basa en el artículo 220 TFUE.

Dado lo anteriormente dicho, en lo referido a la cooperación administrativa con Naciones Unidas el desarrollo de esta actividad se

⁴⁷ Así, lo expresó la Revisión del SEAE que consta que «Sin perjuicio del debate político en los Estados miembros sobre si el SEAE debe abarcar competencias nacionales en materia de protección consular, se trata de un ámbito en el que el SEAE dispone de recursos muy limitados en la sede (concentrados en la coordinación de las medidas de respuesta de casos de crisis) y carece de recursos o conocimientos técnicos especializados en las Delegaciones. El artículo 5.9 de la Decisión SEAE apunta a un futuro papel de las Delegaciones de la UE en la protección consular prestada a los ciudadanos de la Unión en terceros países sobre una base de neutralidad de recursos. Esto solo podrá lograrse si los recursos y conocimientos necesarios se transfieren desde los Estados miembros.».

⁴⁸ Al respeto debería añadir que el tema de la protección consular es objeto de preparada regulación jurídica, es decir, la propuesta de directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros, COM (2011) 881 final, Bruselas, 14 de diciembre de 2011. No obstante, la propuesta misma declara en el índice en el contexto de la propuesta que «según el Tratado de la Unión, las delegaciones de la Unión en terceros países y en conferencias internacionales, así como sus representaciones en los organismos internacionales, deben contribuir al ejercicio de este derecho (artículo 35 del Tratado de la Unión Europea). Aún no se han determinado las respectivas esferas de competencia ni el ámbito de actuación. Con la disposición actual no parece que pueda darse una acción plenamente coherente de la Unión y se origina una utilización de los recursos humanos y financieros que dista de ser óptima.» Así que esta tampoco cuenta con el hecho que las Delegaciones prestarían plena protección consular a los ciudadanos de la Unión, sino que van a ser las autoridades consulares y diplomáticas de los Estados miembros que son competentes para ello. Se puede concluir que las tareas de las Delegaciones de la Unión se quedan en la esfera de apoyo, cooperación y asistencia con las autoridades de Estados miembros.

produjo tras un intercambio de Cartas entre la Comisión Europea y la Secretaría de las Naciones Unidas en el año 1958 en base a lo que se desarrolló, «principalmente, el intercambio de información y documentación entre ambas organizaciones, así como la celebración regular de consultas entre los miembros de la Secretaría de Naciones Unidas y funcionarios comunitarios, relaciones que se han establecido no sólo con la Secretaría de las Naciones Unidas sino también con la mayor parte de los organismos especializados»⁴⁹.

C. Participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales

A continuación, procederé a analizar la forma más desarrollada del *ius communicandi* que supone la participación en las organizaciones internacionales. Me fijaré sobre todo en los motivos o necesidades de esta actividad de la Unión, en los estatutos de los cuales pueda gozar y trazaré algunos obstáculos a los cuales se debe enfrentar, todo acompañando del fundamento jurídico relevante en el cual se basa la Unión.

Primero, me detendré en los motivos de la participación respondiendo a la pregunta ¿porqué surge la necesidad de participar en otras organizaciones internacionales? A partir, de la respuesta más bien filosófico-política que supone la proximidad de los ideales de las organizaciones, la participación se hace necesaria como consecuencia de la titularidad de la Unión del ejercicio de competencias que le han sido atribuidas por sus Estados miembros. Por eso, en las materias que son tratadas en las organizaciones internacionales y en las cuales la Unión dispone de competencias, debe establecer las relaciones adecuadas con otras organizaciones internacionales, incluso participar en ellas. Así, teóricamente si la Unión goza de competencia exclusiva en los ámbitos de actuación principal de una organización internacional debería convertirse en su miembro con exclusión de los Estados miembros de la Unión. Y al revés, si la Unión no es capaz de ejercer su competencia exclusiva en una materia «porque no es miembro de una organización internacional en la que se define la política en un determinado sector, ello no sólo supone negar la exclusividad de la competencia, sino también una pérdida de la misma»⁵⁰. En lo que a las competencias mixtas se refiere, la participación en las organiza-

⁴⁹ SÁNCHEZ RAMOS, B. *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, op. cit., pág. 264.

⁵⁰ SANTOS VARA, J. *La participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*, Colex, Madrid, 2002, pág. 79.

ciones internacionales debería ser mixta, por lo tanto, debería participar la Unión y los Estados miembros aplicándose la obligación de cooperación entre ellos.

No obstante, para la participación no siempre son necesarias las competencias atribuidas, es decir, un motivo jurídico. Así, la participación con el estatuto de observador no exige por parte de la Unión existencia de alguna de las competencias, ya que incluso, basta un mero interés de participar de este modo en la organización internacional de acogida.

La participación de la Unión en las organizaciones internacionales tiene un fundamento jurídico implícito dado que el artículo 220 TFUE no da un marco legal específico a la participación, sino que consta que «la Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada». A pesar de que los Tratados no contienen ninguna disposición en la que se regule explícitamente la participación de la Unión como miembro u observador en otras organizaciones internacionales, tampoco existe disposición que lo impida. Y además, sobre el tema se pronunció también el Tribunal de Justicia. «En la sentencia Kramer de 1976 el TJCE manifiesta con claridad la necesidad de sustituir a los Estados miembros por la CE en un organismo con subjetividad internacional cuando esta tenga en su poder las competencias necesarias para asumir las obligaciones y ejercer los derechos en el marco de la organización en cuestión. Con tal objetivo, el Tribunal de Luxemburgo impone a los Estados miembros la obligación de utilizar los medios jurídicos y políticos que estén a su alcance para asegurar tal participación. En el mismo sentido se ha pronunciado este Tribunal en las sentencias recaídas en los asuntos *International Fruit Co.* de 1972⁵¹ y *Nederlandse Spoorwegen* de 1975⁵².»⁵³

A la hora de participar en otras organizaciones internacionales la Unión se enfrenta a obstáculos externos e igualmente internos. Por una parte, uno de los obstáculos externos más grandes lo suponen las dificultades que muestran los ordenamientos jurídicos de las organizaciones internacionales para aceptar la participación de la Unión ya que el derecho de las organizaciones internacionales se caracteriza como «estatal-orientado» y se queda poco adaptado a las necesidades que lleva consigo el proceso de integración europea. Por otra parte, la

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 12 de diciembre de 1972, asuntos conjuntos 21 a 24/72, *International Fruit Co.*, Rec. 1972.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia, de 19 de noviembre de 1975, asunto 38/75, *Nederlandse Spoorwegen*, Rec. 1975.

⁵³ PÉREZ BERNARDEZ, C. *Las relaciones de la Unión Europea con Organizaciones internacionales: análisis jurídico de la práctica institucional*, op. cit., pág. 315.

Unión se enfrenta a las dificultades que surgen del derecho de la Unión mismo, y sobre todo por la actitud defensiva de algunos de sus Estados miembros como enseñaré también a continuación.

Actualmente la Unión Europea participa en la práctica totalidad de los órganos principales y subsidiarios de Naciones Unidas, igualmente, como en sus organismos especializados. Para esta actuación la Unión disfruta de una variedad de estatutos⁵⁴ que van desde el estatuto de miembro, que representa más bien un caso excepcional y dicho estatuto la Unión lo posee, por ejemplo, en la FAO y en las Conferencias sobre productos básicos, al estatuto de participante pleno o el de observador que, efectivamente, es el estatuto que predomina.

Si miramos más de cerca al estatuto de observador consideraremos que no es uniforme, en lo referido a los derechos que surgen de este, dado que es cada órgano el que establece el grado de participación de los observadores. En este punto hay que destacar que el estatuto de observador se disfruta ante un órgano de la organización internacional y no ante la organización internacional. Así, que en una organización internacional puede tener la Unión varios estatutos de observador ante varios órganos de esta organización y la gama de derechos unidos al estatuto de observador puede variar. Generalmente el estatuto de observador permite a la Unión asistir a las deliberaciones de los órganos, hacer uso de la palabra y, de modo excepcional, presentar propuestas. Es decir, se trata de un estatuto que permite a su titular manifestar sus intereses e influir, pero con diferente intensidad, en el resultado de los trabajos de los órganos que le conceden dicho estatuto.

El estatuto de miembro es también variable de una organización internacional a otra y ni siquiera garantiza a la Unión como Organización Miembro que le surjan los mismos derechos y obligaciones igual que a los Estados miembros como demostraré más adelante en este artículo, sus posiciones jurídicas no son totalmente iguales. La Unión puede gozar del estatuto de miembro junto con sus Estados miembros como es el caso, por ejemplo, en la FAO, la OMC⁵⁵ y el BERD, o puede

⁵⁴ *Vid.*, por ejemplo, HOFFMEISTER, F. «Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies», *Common Market Law Review*, 44, 2007; y JØRGENSEN K. E. AND WESSEL R. A. «The position of the European Union in (other) international organizations: confronting legal and political approaches», *op. cit.*

⁵⁵ Más información sobre el tema en HERNANDO SANZ, J. L. «La Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio y en el Fondo Monetario Internacional: Actualidad y cambios tras el Tratado de Lisboa», *Documentos de trabajo de AUDES-CO*, 2013.

ser miembro con exclusión de sus Estados miembros, es decir, que sus Estados miembros no formen parte de organización internacional, como es así, por ejemplo, en Consejo Internacional de Azúcar o Consejo Oleícola Internacional. Hay que añadir que el último caso se da en las organizaciones internacionales con poder y competencias limitadas que no desempeñan un papel central en la escena internacional.

Generalmente las organizaciones internacionales en sus actos constitutivos se dirigen con precisión al conjunto de derechos y obligaciones de los miembros de esta, pero el régimen jurídico de los observadores está omiso en estos actos y surge de la práctica desarrollada en la organización internacional misma. En el ámbito de las Naciones Unidas es digno de mención que la Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna disposición expresa refiriéndose al establecimiento de vínculos entre sus órganos y otras organizaciones internacionales.

A continuación, me aproximaré brevemente al estatuto de miembro de la Unión en las organizaciones internacionales, y seguiré con el estatuto de observador donde me detendré especialmente en el estatuto de observador del cual la Unión disfruta en la Asamblea General de las Naciones Unidas (a continuación también la «AGNU»).

La FAO era la primera organización donde la Unión (en aquel momento la Comunidad Económica Europea) consiguió el estatuto de miembro en el año 1991 después de que fue enmendada la Constitución de la FAO y fue introducida en ella la cláusula refiriéndose a organización regional de integración económica⁵⁶. A pesar de que la Unión goza de estatuto de miembro, la calidad de este estatuto varía algo en comparación con el estatuto de miembro otorgado a los Estados. Así la Unión como la Organización Miembro no puede, por ejemplo, participar en el trabajo de órganos de composición restringida⁵⁷, no puede votar sobre el presupuesto⁵⁸ y no puede tener cargos en la Conferencia o en el Consejo u órganos auxiliares de estos⁵⁹. En lo que a la votación atañe en la FAO a la Unión Europea le corresponde un número de votos que representa la suma de sus Estados miembros con derecho a votar. No obstante, cuando la Unión ejerce su derecho a votar, sus Estados miembros no pueden ejercer los suyos, y viceversa⁶⁰.

Otra organización internacional donde la Unión disfruta del estatuto de miembro es, por ejemplo la OMC. En ella la Unión está tam-

⁵⁶ Art. II.3.

⁵⁷ *Vid.* artículo II.9.

⁵⁸ *Vid.* artículo XVIII.6.

⁵⁹ *Vid.* artículo XLIII.3 y XLIV del Reglamento General de la Organización.

⁶⁰ *Vid.* artículo II.10.

bién presente con sus Estados miembros y en el caso de la votación la Unión tiene un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean miembros de la OMC⁶¹. Sin embargo, pueden darse casos que el número de votos de la Unión no corresponde al número de votos de sus Estados miembros, sino que coincide con el número de los Estados miembros presentes en aquel momento en la votación como ocurre en la Comisión del Codex Alimentarius⁶². Hoffmeister consideró este hecho como «una medida legalmente insatisfactoria» partiendo de la idea que los Estados miembros de la Unión ya otorgaron la competencia de representarles y actuar en el marco de las competencias concedidas a la Unión mediante los Tratados y la actuación de la Unión así no precisa ninguna confirmación *ad hoc* por sus Estados miembros demostrada en su presencia⁶³.

El estatuto de observador supone un tipo de estatuto mucho más frecuente que el de miembro. En lo que al sistema de las Naciones Unidas se refiere, la Unión es poseedora de este estatuto por ejemplo en la UNESCO⁶⁴, la OIT, el ECOSOC o la Asamblea General de las Naciones Unidas. Me ocuparé más de cerca en este artículo del estatuto que la Unión goza en la AGNU.

La Unión Europea, es decir, la Comunidad Económica Europea, consiguió el estatuto de observador gracias a la Resolución 3208 (XXIX) de la Asamblea General y en consecuencia de ello la Comisión abrió su Delegación en Nueva York el 11 de octubre de 1974. Se trataba de un hecho sin precedentes ya que la Comunidad Europea se convirtió en la primera entidad no estatal que disfrutó de este estatuto. Su posición jurídica no se conservó en este momento histórico y la Unión buscaba activamente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa posibilidades como adaptar el estatuto a sus necesidades tras las modificaciones llevadas a cabo por el dicho Tratado⁶⁵. Sin embargo, el camino hacia la actualización del estatuto no ha sido fá-

⁶¹ *Vid.* artículo IX del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización del Comercio.

⁶² *Vid.* artículo II.8 del Reglamento de la Comisión del Codex Alimentarius.

⁶³ HOFFMEISTER, F. «Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies», *Common Market Law Review*, Vol. 44, 2007, pág. 44.

⁶⁴ *Vid.* más, por ejemplo, en WOUTERS, J., CHANÉ, A. AND ODERMATT, J. «Improving the EU's Status in the UN and the UN System: an Objective Without a Strategy?», *Working paper n.º 133*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2014.

⁶⁵ Sobre todo por el hecho que la representación ya no era la responsabilidad de la Presidencia rotatoria desempeñada por uno de sus Estados miembros sino que corresponde a los representantes institucionales –el Presidente del Consejo Europeo, el Alto Representante, la Comisión y las delegaciones de la Unión Europea.

cil. El primer intento de la Unión presentado en la AGNU en septiembre de 2010 falló⁶⁶. Así la Unión se vio obligada a buscar un compromiso y apoyo más amplio por segunda vez en 2011 cuando el 3 de mayo la AGNU por fin adoptó la Resolución A/65/276⁶⁷ tratando la participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas que le aseguró el estatuto de observador «privilegiado o reforzado».

La Unión así puede en su nombre intervenir, participar en el debate general de la Asamblea General, ejercer el derecho de respuesta en relación con las posiciones de la Unión⁶⁸, hacer que sus comunicaciones relativas a los períodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General se distribuyan directamente y sin intermediario como documentos de la AGNU. También puede presentar oralmente propuestas y enmiendas acordadas por los Estados miembros de la Unión pero hay que añadir que estas se pueden someter a votación sólo a solicitud de un Estado miembro. Está claro que el tenor del texto hace hincapié en el hecho de que la actuación de la Unión Europea supone la expresión de la voluntad colectiva de sus Estados miembros y que el ambiente de la Asamblea General conserva su carácter intergubernamental.

Wouters, Odermatt y Ramopoulos valoran la posición de la Unión conseguida tras la Resolución como un mero logro del «derecho de presentar sus opiniones en las AGNU debajo de su placa de nombre»⁶⁹. Hay que admitir que a pesar del cambio conseguido el estatuto no se corresponde realmente a las competencias de la Unión reforzadas en el ámbito de la representación exterior tras el tratado de Lisboa, no obstante la Unión en sus esfuerzos y actuaciones tiene que adaptarse a la situación jurídica existente, al marco institucional y al contexto político de la organización internacional que suponen los factores externos decisivos y los obstáculos que a veces se hacen imposibles de salvar.

Además, no son sólo los factores externos que determinan las posibilidades de actuación de la Unión, sino también causas internas

⁶⁶ Más sobre el tema *vid.*, por ejemplo, en PÉREZ BERNÁRDEZ, C. «Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas»; GREVI, G.: «From Lisbon to New York: The EU at the UN General Assembly», *Policy Brief*, n.º 81, FRIDE a European Think Tank for Global Action, 2011.

⁶⁷ 180 votos en favor, ninguno en contra, 2 abstenciones (Zimbabwe y Siria).

⁶⁸ El derecho está limitado a una intervención por tema y depende de la decisión de la Presidencia.

⁶⁹ WOUTERS, J., ODERMATT, J. AND RAMOPOULOS, T. «The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011», *Global Governance Opinions*, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2011, pág. 4.

que ponen límites y condicionan su actividad. Como ejemplo que gira alrededor del tema de las relaciones con las organizaciones internacionales se podría poner el asunto de las declaraciones de la UE en organizaciones multilaterales, es decir, en nombre de quién deberían presentarse –«en nombre de la Unión Europea» o «en nombre de la UE y sus Estados miembros». El tema se hizo actual en la segunda mitad del año 2011 cuando el Reino Unido bloqueó más de 70 declaraciones de la Unión en las comisiones de la AGNU por el motivo de que no estaba de acuerdo con que las declaraciones deberían estar introducidas con las palabras «en nombre de la Unión Europea» sino que apoyaba la fórmula incluyendo también a los Estados miembros en los casos en que se trataba de las competencias compartidas entre la Unión y sus Estados miembros⁷⁰. Este bloqueo considerablemente influyó en el funcionamiento de la política exterior de la Unión ya que no podía expresar sus posiciones dentro de Naciones Unidas y representó un obstáculo interno de la Unión en el ejercicio de sus competencias. El asunto ha dado por resultado, el 22 de octubre de 2011, a los acuerdos generales relativos a las declaraciones de la UE en organizaciones multilaterales⁷¹ que expone que «si la declaración se refiere sólo a medidas tomadas por la UE o a responsabilidades suyas dentro del asunto en cuestión y también en el ámbito de la PESC, dicha declaración irá precedida de la frase «en nombre de la Unión Europea» y en el caso que «la declaración expresa una posición común de la Unión Europea y sus Estados miembros, con arreglo al principio de unidad de representación, irá precedida de la frase «en nombre de la UE y sus Estados miembros». A pesar de que el problema ha sido resuelto tras la aprobación de ese documento quedó en evidencia que dentro de la Unión misma existen tensiones entre sus Estados miembros y las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias.

Sólo para ilustrar en complejidad la posición de la Unión Europea en Naciones Unidas mencionaré al margen que la Unión está interesada en estar bien informada, desarrollar actividad y presentar su posición también en el caso de que no posea ningún estatuto formal como así es en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar de que la Unión no tiene una posición formalizada no hay que olvidarse que dos de sus Estados miembros, es decir, Francia y

⁷⁰ Vid. BORGER, J. «EU anger over British stance on UN statements», *The Guardian*, el 20 de octubre de 2011; WOUTERS, J., CHANÉ, A. AND ODERMATT, J.: «Improving the EU's Status in the UN and the UN System: an Objective Without a Strategy?», *op. cit.*

⁷¹ Consejo de la Unión Europea, Declaraciones de la UE en organizaciones multilaterales – Acuerdos generales, Documento n.º 15901/11.

Reino Unido, tienen la calidad de miembros permanentes, y otros Estados miembros puedan llegar a ser miembros no permanentes. El artículo 34.2 TUE, como ya lo he expuesto anteriormente en este artículo, se refiere expresamente a los deberes de estos Estados miembros presentes en el CSNU que deben informar a los demás Estados miembros y al Alto Representante, defender las posiciones e intereses de la Unión y cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del CSNU, pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión. Así a pesar de la falta de un estatuto la Unión tiene posibilidad de hacer valer su opinión.

IV. CONCLUSIONES

A pesar que las competencias de la Unión en lo referido a sus relaciones con otras organizaciones internacionales no son demasiado específicas la Unión aprovechó bien el fundamento jurídico que se le ha dado y entró en relaciones internacionales bastante amplias. Creo que a base de este artículo quedó obvio que la Unión posee competencias sólidas para establecer y mantener las relaciones oportunas con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, las disposiciones jurídicas estableciendo las competencias de la Unión en dicha materia no son concentradas en un bloque sistemático sino que se encuentran dispersas en el derecho originario en los dos Tratados. A pesar de que la regulación jurídica da el fundamento suficiente para la actuación externa de la Unión hay que tener en cuenta que el derecho de la Unión Europea no puede ser entendido de forma aislada y su ejercicio está condicionado por motivos externos igualmente que internos. Por tanto la Unión en sus relaciones tiene que adaptarse a las realidades jurídicas existentes en otras organizaciones internacionales y por eso su actuación en ellas goza de una amplia variedad de formas, es decir, la Unión es poseedora de diferentes estatutos en estos sujetos de Derecho internacional, siendo actualmente el estatuto de miembro más bien una excepción que regla. Pero no son sólo obstáculos jurídicos sino también políticos a los cuales se enfrenta la Unión como quedó patente en sus esfuerzos de reformar su estatuto de observador en la Asamblea General donde el primer intento en el año 2010 falló por la oposición de los Estados presentes en este órgano. Por eso se podría decir que la Unión está expuesta a la voluntad de otros sujetos internacionales y la Unión debe emplear efectivamente sus medios diplomáticos para defender su posición y poder ejercer todas sus competencias concebidas plenamente. En lo referido a los aspectos

internos la posición de la Unión está influenciada por las actitudes de sus Estados miembros que a veces dudan cederle su protagonismo en la escena internacional. Así que la pregunta si la Unión es capaz de cumplir sus competencias no va sólo a las instituciones de la Unión sino también a sus Estados miembros que deben defender y apoyar su posición en las relaciones internacionales para que la Unión pueda llevar a cabo sus competencias al máximo.

